FRC.1.1069

MOTION D'ORDRE

Faite dans la séance de la Convention nationale, du Ventôse.

Case FRC 13804

Par J. Ch. BAILLEUL, Député du Département de Seine-Inférieure.

CITOYENS REPRÉSENTANS,

Je n'examine pas si le moment est favorable, s'il est d'une *tactique adroite* de soumettre à l'assemblée tel ou tel projet. Il est temps que de misérables considérations n'aient plus ici d'influence et cèdent à l'intérêt pressant de marcher avec rapidité vers le bien ; j'ai conçu quelques idées que je crois utiles, et je vous en fais part.

J'admets comme un principe, cette proposition, parce que je ne pense pas qu'elle soit contestée par personne : que le salut de la République ne peut être que dans l'établissement d'un gouvernement stable, dont la sagesse garantisse la durée et la force.

C'est-là que viendront s'anéantir les espérances des ennemis intérieurs ; c'est-là que viendront se briser tous les efforts des factions qui s'agitent autour de vous. L'organisation d'un gouvernement, si vous la faites bonne, est d'ailleurs la seule réhabilitation que vous puissiez donner aux mots sacrés de *République*,

THE NEWBERRY LIBRARY

de *Liberté*, d'*Egalité*, expressions qui pendant un temps ont dilaté les cœurs de joie, mais qui les laissent presque froids depuis qu'on en a fait le manteau des crimes les plus épouvantables.

L'ordre social a été ébranlé jusques dans ses fondemens ; s'il ne s'est pas écroulé, si des agitations sans cesse renouvellées n'ont pas amené sa dissolution totale, vous ne devez un tel prodige qu'à ce génie qui semblait braver tous les orages et vous conduire comme malgré vous vers un but que tous semblaient avoir perdu de vue ; vous ne le devez qu'à cet instinct d'une longue habitude de vivre en société, qu'à cet instinct qui pendant les malheurs dont la patrie était accablée, faisait appercevoir de plus grands maux encore dans les moyens extrêmes qu'on aurait pris pour s'y soustraire.

La terreur domptait tous les esprits, comprimait tous les cœurs ; elle était la force du gouvernement, et ce gouvernement était tel que les nombreux habitans d'un vaste territoire semblaient avoir perdu les qualités qui distinguent l'homme de l'animal domestique ; ils semblaient même n'avoir de vie que ce que le gouvernement voulait bien leur en accorder ; le *moi* humain n'existait plus ; chaque individu n'était qu'une machine allant, venant, pensant ou ne pensant pas, selon que la tyrannie le poussait ou l'animait. Ce ressort est brisé, la terreur a disparu, la pensée a recouvré ses droits. Ce moment est beau sans doute, il est bien consolant, mais il a aussi ses dangers. Nous marchons d'abymes en abymes ; la moindre chute au point où nous en sommes, peut causer des désastres irréparables.

Il doit donc être l'objet de toutes vos méditations, de votre prévoyance, même de vos craintes, ce moment où chacun est plus soumis par le souvenir récent de ses maux, que par leur cause véritable; où la crainte de nouvelles atrocités sont la force du gouvernement, bien plus que sa vertu réelle et reconnue.

Ce premier sentiment de retour sur soi-même, de reconnaissance peut être ; cette satisfaction que l'on a nécessairement éprouvée en se convainquant qu'on existait encore après tant de désastres, que l'on pouvait même désormais compter sur quelque bonheur ; ce sentiment doit bientôt s'affaiblir; et s'il est la véritable force du gouvernement, celui-ci s'affaiblit donc en proportion. Vous en êtes, ce me semble, arrivés à ce point, que l'on ne va plus voir que son insuffisance. Cette idée fera des progrès, la confiance tombera, le crédit public éprouvera de nouvelles atteintes, et les factions viendront mettre le comble aux nouveaux malheurs nés de l'insouciance et de l'irréflexion.

Cette crainte est d'autant plus fondée qu'en effet on est forcé de convenir que si le gouvernement actuel est meilleur dans ses effets, il est aussi mauvais dans son principe. Il est également arbitraire et sans frein. Il fait le bien, sans doute ; mais c'est parce que les membres en sont bien choisis. Supposez que l'on replace des hommes atroces ou qu'ils puissent reconquérir leur puissance avec l'impunité, et à l'instant le mal est partout.

Pour ranimer la confiance, soutenir l'attention publique et faire luire l'espoir au fond de tous les cœurs, faut-il changer sur le champ le gouvernement? non ; car vous ne pourriez le changer que contre un autre gou-

vernement provisoire moins propre peut-être aux circonstances ; et vous perdriez à établir ce nouveau gouvernement, un temps qui serait beaucoup mieux employé à en édifier un durable. Si vous vous occupez en effet de cet important ouvrage, si vous y travaillez avec ardeur et que chaque jour enfante son œuvre, ne craignez pas de voir refroidir le zèle des citoyens. Votre gouvernement actuel marchera facilement à l'ombre des espérances que soutiendront vos travaux.

Ceci posé, il faut savoir ce que l'on doit entendre par établir un gouvernement. Ce mot dans son acception rigoureuse désigne cette magistrature suprême, qui dans un état est chargée du dépôt, comme de l'exécution des lois ; les modifications de cette magistrature sont ce qui en constitue la forme et le nom ; mais ici quand on parle de *fonder le gouvernement*, ne doit-on entendre que la détermination à prendre sur la création des différentes magistratures nécessaires à l'action des lois ? Je ne le pense pas.

L'assemblée constituante effaça en grande partie les traces du régime qui avait précédé sa convocation ; elle adopta un nouveau systême, elle modifia la monarchie, elle forma des institutions analogues au but qu'elle se proposait, et encore son ouvrage était bien loin d'être achevé lorsqu'elle l'abandonna ; elle laissa d'après ses propres plans, la législation dans un grand état d'imperfection. Les questions les plus importantes n'avaient pas même été présentées. Les ordonnances des derniers siècles réglaient la procédure devant les tribunaux de nouvelle création, non pas parce qu'on les avait jugées bonnes, mais parce qu'on n'avait rien fait sur ces matières. Les coutumes composaient à bien des

égards le code civil ; et si l'on considère ces institutions morales qui forment l'esprit d'un peuple pour la législation qu'on lui donne, pour son bonheur et pour la stabilité de l'ordre social, elle n'en imagina aucune.

L'assemblée législative ne fut guère occupée qu'à luter contre la cour. Elle ajouta peu à la législation, et l'on peut dire que le peu qu'elle fit en augmenta la confusion.

Vous avez anéanti la monarchie, vous avez promis à la France un gouvernement républicain, c'est dire qu'il vous faut des institutions et une législation propres à ce gouvernement. Si donc vous vous contentiez de créer les différentes magistratures du gouvernement que vous établissez, vous n'auriez que la moitié de ce que vous cherchez, vous n'auriez que la partie matérielle de votre institution. Les lois seules doivent régir un peuple libre; si les autorités chargées de leur exécution doivent être constituées de manière à ce qu'ils ne puissent usurper une puissance qui n'appartient qu'aux lois, les lois aussi doivent, dans toutes les parties, concourir à l'affermissement, à la stabilité des moyens adoptés pour leur exécution.

Ainsi, fonder un gouvernement, c'est consacrer tous les moyens nécessaires à la conservation d'un peuple et au maintien de sa liberté : or ces moyens sont dans les lois comme dans les agens chargés de les exécuter.

On pourrait encore examiner quels seraient les inconvéniens de laisser à une autre assemblée le soin d'achever un ouvrage dont elle n'aurait pas conçu les premiers plans. Nous parviendrons enfin, je l'espère, à des résultats heureux ; mais par quelle funeste expérience, par combien de folies, d'extravagances et

de crimes n'a-t-il pas fallu passer, pour que la raison pût enfin reprendre quelque empire ? Et où en serions-nous encore réduits si nous n'avions que des raisonnemens et non des désastres à opposer aux fous, aux hypocrites et aux scélérats ?

Une fois la législation établie, il ne doit plus exister, à le bien prendre, de législateur.

L'habitude est le moyen le plus puissant d'un gouvernement. Les habitudes naissent de la législation, des institutions sociales et du tems. Les habitudes seront bonnes si les loix le sont : si les institutions sont sages, alors elles soulagent le gouvernement ; elles lui laissent, pour ainsi parler, les rênes flottantes entre les mains. Comment voudriez vous que la législation put conduire à des habitudes, si l'on en changait à chaque instant les élémens ; et une fois ces habitudes heureuses formées, combien ne serait-il pas funeste qu'il dépendit d'une intrigue, ou d'un ambitieux de les détruire et de dissoudre en un instant l'ouvrage qui assure le bonheur d'un peuple.

Les obstacles inventés pour empêcher toute innovation dans la législation d'un peuple lorsqu'il l'a librement adoptée, sont peut-être ce qu'il y a en politique de plus important et de plus difficile ; il l'avoit bien senti ce législateur d'une république ancienne, qui voulut que le citoyen qui croirait avoir trouvé une loi meilleure que celle existante ne put la proposer que la corde au col, et que la corde fut serrée si l'on rejettait sa proposition.

Ce sera donc une grande question que celle de savoir comment on peut concilier les droits du peuple, qui peut quand il lui plait changer ses loix et son gou-

vernement, avec les intérêts de son bonheur qui exigent impérieusement que lorsque le gouvernement sous lequel il vit est bon, il n'en change jamais.

Je me borne maintenant à prouver que vous ne devez abandonner votre ouvrage que quand il sera complet dans toutes ses parties.

Une fois cette seconde proposition admise, il faut voir quelle sera la marche que vous adopterez pour parvenir au but le plus avantageux.

Plus l'ouvrage que l'on veut faire est important, plus il offre de difficultés, plus il tient aux opérations du jugement et de l'esprit, aux résultats d'une science peu avancée, et plus l'on a besoin d'une méthode exacte et rigoureuse.

Or dans la marche que vous avez suivie jusqu'à présent, dans la marche qu'ont suivie les assemblées qui vous ont précédé, trouve-t-on cette régularité, cette méthode qui sont les premiers garans de la sagesse des délibérations?

Il ne faut qu'examiner l'état acuel de la législation pour résoudre cette question. Quel est celui d'entre nous qui sait où nous en sommes? Pour moi j'avoue que je ne vois qu'un cahos auquel chaque jour ajoute une nouvelle obscurité.

Des milliers de lois rendues sans ordre, des matières traitées en partie, à des époques différentes et abandonnées ensuite. Des lois faites, rapportées et rétablies, des articles ajoutés à de longs intervalles, un code civil recommencé trois fois et non achevé, voilà le tableau trés-abrégé qu'offre notre législation.

Si nous examinons ensuite l'ordre de nos délibérations, il n'est pas fait pour nous donner de grandes es-

pérances sur plus de régularité dans nos travaux. Le hazard presque toujours en fournit les matières, et elles sont pour l'ordinaire tellement variées, tellement disparates, incohérentes, qu'il faudroit être dieu et posséder la science universelle pour pouvoir les suivre d'une manière véritablement utile à la chose publique.

Je ne crains pas de le dire, citoyens, avec un tel désordre il est impossible que vous puissiez voir un terme à vos travaux. Il est bien impossible sur-tout que vous puissiez vous promettre quelque perfection dans l'ensemble d'une entreprise aussi pénible que celle de donner des lois à un graud peuple. Quand j'examine votre législation, je vois de vastes chantiers remplis de matériaux, encore sont-ils fort mal rangés; mais je n'y vois point d'édifice.

Ces inconvéniens reconnus, il en résulte une vérité incontestable et prouvée par les faits, et cette vérité est un premier pas vers un meilleur ordre de choses; c'est que la marche que l'on a suivie jusqu'à présent, n'est pas bonne; la seconde conséquence, c'est qu'il faut en chercher une autre.

Si un homme était chargé seul de faire un ouvrage, n'importe quel, de morale ou de législation par exemple, et qu'il jetât au hazard des idées sur le papier, vous ne verriez-là sans doute que des préparations. Vous exigeriez qu'il fixât d'abord ce qui fait l'objet de son travail, vous exigeriez ensuite que chaque partie en fut distribuée et co-ordonnée d'après une analyse sévère.

Une fois cette distribution faite, vous attendriez qu'il donnât à chaque partie le développement dont elle est susceptible; de cette manière vous pourriez

voir à chaque instant à quel point il en est de son ouvrage, et juger comme lui, du moment où il aurait le droit de le regarder comme terminé.

A mon sens vous êtes cet homme-là. Vous avez fait de grandes préparations; mais l'ouvrage est à peine commencé.

Vos travaux se divisent naturellement en provisoires et en constitutionnels. Il est impossible de mettre aucun ordre dans les premiers. Ils naissent des circonstances et des besoins du gouvernement. Seulement il est une foule de petits détails qui occupent habituellement une partie de vos séances et sur lesquels on pourrait sans crainte s'en rapporter à vos comités. Rien n'est aussi essentiel que d'économiser le temps de l'assemblée.

Il n'en est pas ainsi des travaux que je désigne sous le nom de constitutionnels. Ceux-là peuvent et doivent être assujettis à une marche régulière. Il faut un plan qui les conduise avec méthode depuis la déclaration des droits, jusqu'au dernier article qui maintient la sûreté et la propriété du citoyen. Il faut que chaque partie soit traitée dans l'ordre qui lui convient et d'un seul jet; mais ici il se présente une nouvelle difficulté: en supposant que l'on adoptât un plan raisonné de législation, il faudrait cependant que les matières différentes fussent examinées, rédigées dans des comités différens. Dès-lors il n'y a plus dans les travaux cette liaison qui peut seule en rendre l'ensemble parfait.

Les idées morales n'ont point non plus de transitions brusques, elles ne sont point coupées par des intervalles. Liées par des nuances plus ou moins sensibles, elles sont comme les objets que la nature offre à nos

yeux, c'est envain qu'on veut les classer en genres et en espèces.

Il y a plus, il faut dans une législation un but vers lequel toutes ses parties soient dirigées. C'est cette tendance qui en constitue l'esprit. Comment concevoir qu'un travail disséminé sur plusieurs points obtienne cette unité de principes nécessaire pour que chaque partie se prête une force mutuelle.

Chaque membre de notre corps agit d'une manière qui lui est propre ; mais le cerveau conçoit, dirige et co-ordonne tous leurs mouvemens pour une fin qu'il détermine.

Il faudrait donc organiser le travail de manière à vous assurer que les transitions qui conduisent d'une matière à une autre seraient conservées en établissant un point de communication entre tous les colaborateurs, et que la législation dirigée sur le même principe, atteindrait le but unique que vous vous proposés, celui de fonder la liberté des citoyens et leur bonheur sur leur raison, et de combiner tellement l'exercice de la puissance du peuple, qu'elle ne puisse jamais être usurpée.

Après avoir cherché comment une grande assemblée peut faire disparaître la divergence des idées, et par quelle opération tant de volontés diverses sont ramenées à un but unique, il faut examiner si les comités peuvent s'occuper utilement de la législation.

Ils sont chargés du gouvernement, et cela dans des circonstances bien extraordinaires et bien pénibles ; des réclamations nombreuses, des évènemens inattendus, des besoins sans cesse renaissans emportent nécessairement tout leur temps ; d'ailleurs la crainte de

l'abus du pouvoir nécessite de nouvelles élections tous les mois, des changemens au moins possibles, nuisent à des travaux qui exigent de la suite dans les idées et de l'ensemble dans les conceptions ; d'ailleurs leurs délibérations sans cesse interrompues par les accidens qui résultent de notre situation, recevraient l'impression qu'éprouve celui qui délibère. Il est inquiet, il craint, il espère, il s'irrite, et ces agitations amènent des résolutions propres aux circonstances ; mais elles seraient funestes dans l'homme chargé de préparer les lois qui doivent fixer les destinées d'un peuple. Il doit être calme, au-dessus et même hors des évènemens. Il ne doit s'en occuper que pour en calculer froidement les effets et en tirer les meilleurs leçons que nous puissions recevoir, celles de l'expérience.

Ainsi, tandis qu'une partie de cette assemblée cicatriserait les plaies de la patrie, alimenterait les armées, lui tracerait des victoires, comprimerait d'une main ferme et hardie les mal-veillans de toute espèce, une autre dans des méditations profondes et sages, préparerait les moyens d'assurer le fruit de tant de peines, de sacrifices ; et c'est dans cette enceinte que tout viendrait recevoir le degré de perfection dont sont susceptibles les ouvrages sortis de la main des hommes.

Il reste encore deux questions importantes à examiner.

Les lois constitutionnelles seront-elles promulguées à mesure qu'elles seront décrétées? Le code des lois une fois achevé et accepté, le corps constituant opérera-t-il sa dissolution et abandonnera-t-il aux chances

des premiers évènemens le succès ou la ruine de son ouvrage ?

Que des lois provisoires ne soient pas sanctionnées par le peuple, l'autorité qui les promulgue et les fait exécuter n'en peut recevoir de reproches ; elle obéit à une loi qui les brave toutes, je veux dire la nécessité ; mais si la souveraineté du peuple n'est pas un vain mot, les lois constitutionnelles ne peuvent avoir d'effet qu'après une acceptation solemnelle : or chaque fois qu'il paraîtra un nouveau décret, convoquerez-vous les assemblées primaires ? Poser cette question, c'est la résoudre. Il y a plus, telle loi qui paraîtrait mauvaise étant isolée, sera trouvée bonne rapprochée des lois qui la précèdent et de celles qui la suivent.

Quant à la seconde question qui ne doit paraître qu'une fois dans l'histoire de la révolution française, si le gouvernement est assez bien constitué pour être durable, ce n'est pas le moment de la traiter, il suffit de l'avoir indiquée.

Le résumé de ce discours est dans ce seul mot : de la méthode ! c'est le seul moyen de faire promptement et de faire bien. Je ne crains pas de dire que les destinées de la république sont attachées à la marche que vous donnerez à vos délibérations. Elle sera pour l'homme qui réfléchit, la mesure avec laquelle il calculera le succès et la durée de votre ouvrage.

PROJET DE DÉCRET.

Article Premier.

Le gouvernement provisoire est maintenu, sauf les réformes que peuvent exiger plus d'économie dans

chaque partie d'administration et plus de célérité dans le service.

II. Les lois actuellement promulguées continueront d'être exécutées. Il n'y sera rien changé sans une nécessité absolue et démontrée telle.

III. Les comités chargés de la surveillance du gouvernement, chacun dans la partie qui le concerne, sont autorisés à prononcer sur toutes les difficultés que présente l'exécution des lois. La justice et le bien de la patrie feront la base de leurs décisions.

IV. La convention nationale divise ses travaux en travaux provisoires et travaux constitutionnels.

V. Les travaux provisoires appartiendront aux comités tels qu'ils sont organisés.

VI. Il sera formé pour les travaux constitutionnels un comité central d'organisation.

VII. Dans les huit premiers jours de sa formation, le comité présentera un plan analitique et raisonné des matières dont se compose la législation.

VIII. Ce plan sera imprimé et discuté trois jours après la distribution qui en aura été faite. Une fois adopté, l'ordre en sera suivi d'une manière invariable.

IX. Il y aura dans chaque comité une section exclusivement chargée de la préparation et de la rédaction des lois qui doivent composer le code français. Les membres de ces sections une fois choisis, ils ne pourront être changés jusqu'à l'entière confection des travaux dont ils seront chargés.

X. Chaque section de comité tiendra son travail prêt dans l'ordre désigné par le plan de législation; avant de le présenter à la convention nationale, elle se réunira au comité central; les différens projets y se-

ront de nouveau discutés, afin de donner à la législation l'ensemble et l'esprit qui lui conviennent.

XI. Toutes les parties de la législation seront indistinctement examinées.

XII. Si les lois qui existent sur telle partie de la législation ne sont susceptibles d'aucun changement, la section de comité, après en avoir conféré avec le comité central, en présentera l'analyse à la convention nationale, et annoncera que d'après examen la loi lui paraît ce quelle doit être. La discussion s'ouvrira s'il y a lieu.

XIII. Si les comités ont trouvé des changemens à faire, ils les proposeront en les motivant.

XIV. Les lois proposées par les comités et adoptées par la convention nationale, ne seront point promulguées, elles seront seulement rendues publiques.

XV. Le titre de ces lois sera ainsi conçu. Loi décrétée par la convention nationale pour être présentée à la sanction du peuple français, comme devant faire partie du code des lois françaises.

XVI. Les citoyens français, après l'impression et la publication de chaque loi, seront invités à adresser leurs observations au comité central d'organisation.

XVII. Une fois chaque partie de la législation achevée, le comité central, dans l'ordre du plan d'abord adopté, appellera à lui chaque section de comité pour lui faire part des observations qui lui auront été adressées.

XVIII. Celles de ces observations qui auront été adoptées, seront présentées à la convention nationale pour y être discutées.

XIX. Une fois tous les travaux de la législation ter-

minés, la convention nationale examinera quels seront les moyens d'assurer l'action du gouvernement et ce qu'une position extraordinaire exige pour en assurer le succès.

XX. Ces moyens adoptés, les assemblées primaires seront convoquées. Le mode de délibération pour l'acceptation du code des lois françaises, sera déterminé dans une invitation faite au peuple, afin de le rendre uniforme, et que l'émission de son vœu se fasse le plus promptement possible.

N. B. Sur la proposition de Thuriot, de Charlier, etc. la question préalable fut adoptée sur cette motion. Une question préalable sur la proposition de mettre de l'ordre dans son travail!!... On prétendit que je voulais attaquer la constitution de 93. On cria que j'étais malin, même perfide.

2